

# Instituties in lijn met het moderne individu

*De Sociale Agenda van 2002 - 2006*

Advies 17

Den Haag, mei 2001

De *Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)* is een onafhankelijk en strategisch adviesorgaan.

De Raad adviseert de regering over beleidsvraagstukken die de participatie en de stabiliteit van de samenleving betreffen. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens, (voorzitter), mevrouw Y. Koster-Dreese (vice-voorzitter), mevrouw ir. Z.S. Arda, de heer dr. K.W.H. van Beek, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, mevrouw mr. D.A.T. van Heem-Wagemakers, de heer drs. H.J. Kaiser, de heer prof. dr. W. van Voorden en de heer prof. dr. M. de Winter. De heer drs. F. Vos is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5  
Postbus 16139  
2500 BC Den Haag  
Tel. 070 340 52 94  
Fax 070 340 54 46  
E-mail [rmo@minvws.nl](mailto:rmo@minvws.nl)  
[www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)

Auteursrecht voorbehouden

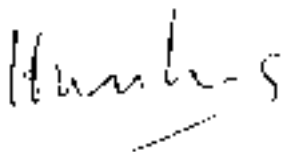
© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2001

© tekeningen Len Munnik

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

## Voorwoord

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling ziet het als zijn taak om te adviseren over de sociale pijler van onze moderne maatschappij. Naast het geweld van de economische en de fysieke pijler heeft de sociale pijler het niet altijd gemakkelijk. Dat komt doordat die sociale pijler te vlug met *specifiek* sociaal beleid wordt vereenzelvigd. Voor de Raad is dat – hoe belangrijk ook – te weinig. Zo'n eenzijdig accent miskent dat er meer aan de hand is. Momenteel is vooral *algemeen* sociaal beleid nodig om de sociale pijler overeind te houden (en daarmee te voorkomen dat achterstandssituaties ontstaan). Door een veelheid aan maatschappelijke ontwikkelingen beginnen burgers steeds opvallender uit de huidige institutionele structuur te groeien. In die situatie zal het niet lukken om hen weer 'in het gareel' te krijgen. Beter is het om over een aantal wezenlijke dimensies van maatschappelijke organisatie – schaal, sturing en samenhang – nog eens goed na te denken en zo mogelijk tot aanpassingen te komen. Alleen op die manier kunnen individu en samenleving in de komende decennia dezelfde graad van continuïteit en harmonie verkrijgen als in eerdere periodes het geval was. Om de implicaties van deze denklijn nog eens goed onder de aandacht te brengen, heeft de Raad deze *Sociale Agenda 2002/2006* gepubliceerd. Daarmee wil de Raad een bijdrage leveren aan allen, die op enigerlei wijze betrokken zijn bij de formulering en de in- en uitvoering van nieuw beleid voor de komende kabinetsperiode.



Prof. dr. H.P.M. Adriaansens,  
voorzitter



Drs. F. Vos,  
algemeen secretaris



# Instituties in lijn met het moderne individu

## *De opkomst van het individu*

De Nederlandse samenleving heeft in de laatste decennia een heel ander gezicht gekregen. Veel meer handen verrichten tegen betaling werk dan in de afgelopen halve eeuw. Mensen kiezen hun eigen weg zonder te zijn gebonden aan voorgeschreven rollen en klassen. Netwerken en losse organisaties ontstaan spontaan onder collega's, maar evengoed onder mensen die geen arbeidsinkomsten hebben. Het woord 'collectief' krijgt nieuwe inhoud doordat gelijkgestemden via internet praten. Ze maken afspraken met onbekenden per e-mail. Het individu is gegroeid en vindt zijn weg ook in de ongekende virtuele wereld. De trend van individualisering leidt ook tot een zoektocht naar nieuwe bindingen.

## *Achterblijvende instituties*

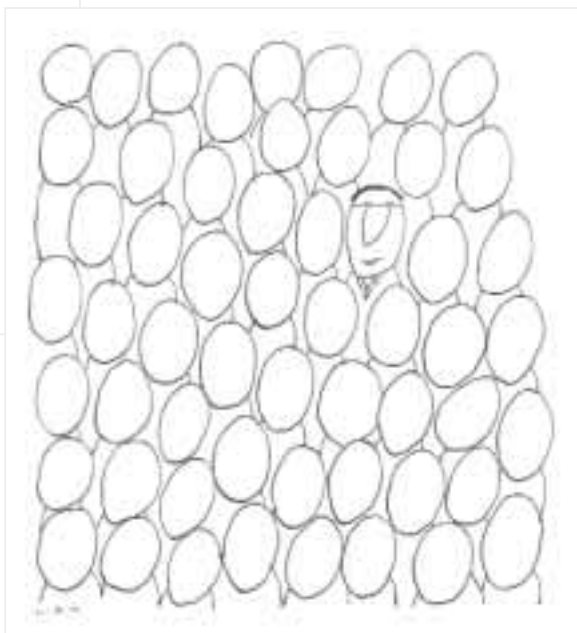
Logisch dat het daarom wrikt in de oude scharnieren van de samenleving. Het aanpassingsvermogen van instituties in de publieke en in de private sfeer blijft achter. De overheden en de organisaties van politie, gezondheidszorg, onderwijs, vakbonden, kerken, politieke partijen en openbaar vervoer: ze kunnen zo snel niet mee. Voor mensen die werken in de collectieve sector ontstaat een frictie tussen de zelfbewuste burger buiten en binnen werktijd. Binnen werktijd krijgt en claimt hij weliswaar een eigen verantwoordelijkheid, maar stuit voortdurend op valstrikken. Er blijkt een web te zijn van schijnbaar ouderwetse draden, gesponnen voor en door voorgangers. Dat doet pijn als de mensen die van jouw diensten afhankelijk zijn een persoonlijke benadering verwachten als volwassenen onder elkaar. De organisatie staat goed werken in de weg.

## *De sociale pijler*

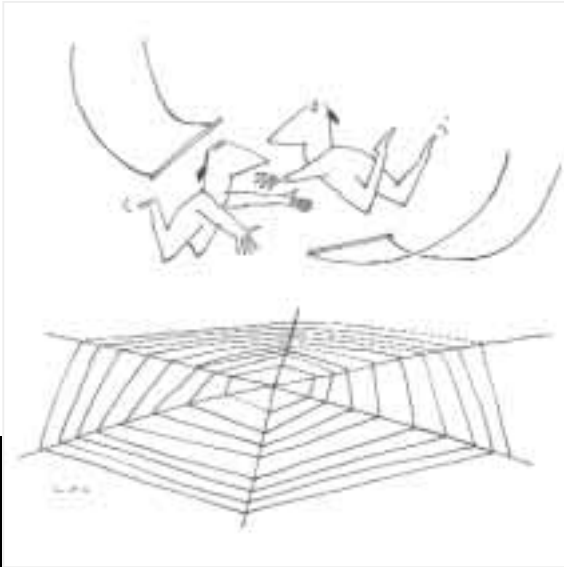
De belangrijkste opdracht voor de overheid ter versterking van de sociale pijler in Nederland luidt voor de komende jaren: stimuleer nieuwe interne verhoudingen en daarmee moderne organisaties. In die nieuwe verhoudingen moeten *mensen* de plaats innemen van *anonymi*. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling ziet als kern van de Sociale Agenda het herwaarderen van de menselijke factor binnen de collectieve sector.

## *Schaal, sturing en samenhang*

De sleutel voor een modern algemeen sociaal beleid schuilt in een andere blik op schaal, sturing en samenhang van organisaties.



Kijk naar de gewenste schaal. Natuurlijk, groei naar grotere verbanden kan schaalvoordelen opleveren, met name in de 'back office'. Maar toetssteen zal moeten zijn of de menselijke maat in de 'front office' toeneemt. Voorbeeld: stuur pas aan op fusies als vaststaat dat de samenwerking ten goede komt aan het primaire proces waaraan organisaties hun bestaansrecht ontleen: de schoolklas, de verzorging aan huis, de agent op straat. Want: als menselijkheid als productiefactor wordt veronachtzaamd, lopen de effectiviteit en de efficiency terug. Wat er ook berekend is aan grootschalig profijt van synergie, de winst kan in de haarvaten van het werk teloor gaan.



Kijk naar de sturing in een organisatie. De traditionele tegenstelling tussen sturing top-down en bottom-up is te overbruggen. Binnen een kader van scherp afgebakende en strikt gehandhaafde randvoorwaarden kunnen mensen op de werkvloer meer eigen beslissruimte krijgen. Sturing op details is dan niet nodig. In de klas, op straat, aan het bed, achter het loket, overal staan de medewerkers dagelijks voor hete vuren. Zij beslissen elke minuut zelfstandig. Ze pakken hun mobiele telefoon om terug te koppelen. Ze raadplegen over hun schouder een collega. Ze zenden een e-mail naar een vertrouweling. Dat kan

wanneer randvoorwaarden scherp en duidelijk zijn. Een top-down sturing hoeft geen details te bevatten; wat er precies moet gebeuren, dat maken verantwoordelijke uitvoerders samen met hun cliënten zelf wel uit.

Kijk naar de samenhang tussen individuen en tussen de sferen waarin zij leven. In alle lagen van de bevolking bestaat de hang naar gelijkgestemden, naar een homogene omgeving van 'ons kent ons'. De overheid kan daarbij ruimhartiger aansluiten, door niet te eenzijdig op heterogeniteit of afspiegeling af te stevenen. Voor identiteitsontwikkeling is nu eenmaal een eigen kring nodig. Van daaruit is het eenvoudiger je plaats te vinden in een pluriforme en heterogene samenleving en dan kun je daaraan ook gaan bijdragen. Herkenbaarheid van de eigen groep, verantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen van de eigen spullen, trots op het eigen gezicht, zijn belangrijk voor het gevoel van verbondenheid met anderen. Een tegenstelling tussen homogeniteit en heterogeniteit hoeft niet (meer) te bestaan.

Het moet in de Sociale Agenda voor 2002 tot 2006 dus gaan om het zoeken naar verbindingen, naar bruggen tussen grootschalig en kleinschalig, tussen top-down en bottom-up en tussen heterogeniteit en homogeniteit.

### *Naar de menselijke maat*

*De modernisering van schaal, sturing en samenhang kunnen we ook onder één noemer vatten: op zoek naar de menselijke maat in de publieke sector*

De RMO zou natuurlijk ook woorden kunnen gebruiken als 'culturele revolutie' of 'herijking van de publieke sector'. Die hoge doelen mogen schemeren aan het eind van de regenboog, achter de horizon. Voor de dag van vandaag en de volgende jaren is een algemeen beleid nodig, dat op concrete beleidsvelden direct uitvoerbaar is. Er zijn in het menselijk verkeer anno 2001 genoeg aanknopingspunten voor de modernisering van schaal, sturing en samenhang.

Wat te denken van onderwijs, zorg, integratie, identiteit, emancipatie, opvoeding, achterblijvers, allemaal thema's waarover de RMO de afgelopen twee jaar heeft geadviseerd. Daarnaast zijn er natuurlijk nog vele andere thema's die eveneens vanuit dat perspectief kunnen worden bekeken en die bovendien de komende jaren aandacht behoeven: het immigratievraagstuk, de stille armoede, het Europees sociaal beleid en de ethiek van de genetische 'maakbaarheid' van de mens.

### *Algemeen versus specifiek sociaal beleid*

Natuurlijk zullen sociale problemen niet verdwijnen met de modernisering van schaal, sturing en samenhang. Panacees bestaan niet. Bovendien kunnen problemen zo diep zijn ingesleten dat specifiek sociaal beleid, zoals het grotestedenbeleid, geboden blijft. Maar een goed algemeen sociaal beleid is het eerste wat nodig is. Zouden we dat verwaarlozen, dan legt de sociale pijler het af tegen de veelheid van economische en fysieke prioriteiten. Sterker nog, sociale kwesties ondergraven dan de welvaart. Zoals de OESO-studie over sociale infrastructuur en economische groei in mei 2001 zegt, vrij vertaald: betrokken burgers zijn goed voor de economie.

### Voorbeelden

#### *Zorg en onderwijs*

Het streven naar grotere schaal van de jaren '80 en '90 mag op het eerste gezicht economische voordelen hebben opgeleverd voor de zorg en het onderwijs. Maar tel je het kwaliteitsverlies, de onvrede over het eigen werk en de stapeling van burn-out mee, dan mag je langzamerhand ook aan die economische voordelen gaan twijfelen. De RMO heeft in 'Aansprekend Burgerschap' onder meer de volgende adviezen geformuleerd:

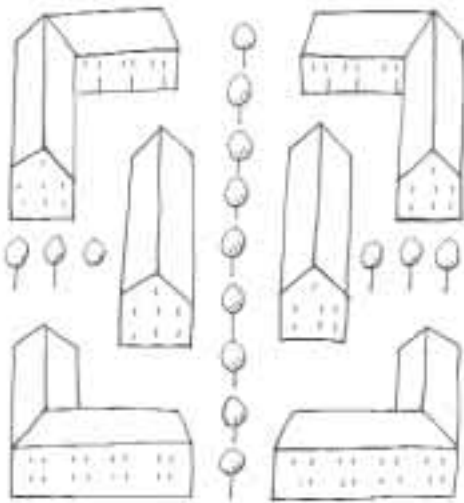
- Stimuleer dat organisaties aansluiten bij individuele mogelijkheden van scholen, studenten, ouderen of gehandicapten. En stimuleer eigen missies van instellingen of onderdelen ervan. Weg met de eenheidsworst;

- Geef instellingen duidelijke randvoorwaarden maar bemoei je vervolgens zo weinig mogelijk met de interne gang van zaken. Dat belemmert het echte werk van docenten, dan wel verplegend personeel. Zij krijgen meer ruimte en eigen verantwoordelijkheid.

### *Identiteit en integratie*

Het dominante streven naar heterogene wijken en zoveel mogelijk afspiegeling in elke organisatie is toe aan nuancering. Gedacht werd de afgelopen jaren dat menging en afspiegeling tot de beste samenhang en integratie leiden. Maar dat werkt alleen maar als mensen zich daarbinnen met hun eigen groep kunnen identificeren. In het advies *‘Nationale identiteit in Nederland’* heeft de RMO onder meer de volgende aanbevelingen gedaan:

- Erken het belang van de homogene verbanden die mensen zoeken. Ze binden zich in zelfgeformde organisaties, scholen, sportverenigingen en in buurten. Identiteit is nodig om van daaruit te kunnen integreren;
- Stimuleer instellingen om aan te sluiten bij culturele of etnische identiteiten. Vanuit de eigen identiteit moeten zij de brug slaan naar de ruimere, heterogene samenleving.



### *Emancipatie*

Het emancipatiebeleid oriënteerde zich in de jaren '90 op het combinatie-scenario: een gelijkwaardige verdeling van betaalde en onbetaalde (lees: zorg-) arbeid in elk huisgezin. Een goed emancipatiebeleid leidt ertoe dat mensen vrij zijn in hun keuze tussen het zelf uitvoeren van zorgtaken of het tegen betaling



uitbesteden. Van die vrije keuze kan alleen sprake zijn als er een goede zorg-  
infrastructuur is. In het advies *'Van discriminatie naar diversiteit'* heeft de RMO  
de volgende aanbeveling gedaan:

- Realiseer een aanzienlijke uitbreiding van de zorginfrastructuur. Dat betekent  
een kwantitatieve en een kwalitatieve uitbreiding. Een kwaliteitsverbetering is  
noodzakelijk, omdat anders het uitbesteden van zorgtaken géén serieus alter-  
natief is voor het zelf verrichten van die taken;
- Introduceer een humanisering van de zorg-organisatie (schaal, sturing,  
samenhang), passend bij de emancipatie van vrouwen en mannen die daar  
(willen) werken. Het is niet mogelijk persoonlijke aandacht aan cliënten te  
geven wanneer je bent ingebed, beter gezegd, ingeklemd in een onpersoon-  
lijke organisatie.

### *Opvoeding*

Ouders zijn en blijven de belangrijkste opvoeders van kinderen, maar ze staan er  
steeds vaker alleen voor. Traditionele (hulp)instellingen passen vaak niet meer,  
of zijn wegbezuinigd. Een nieuwe infrastructuur kan voor de jongere de gang  
van gezin naar buitenwereld minder problematisch laten verlopen. De dimensies  
van schaal, sturing en samenhang spelen een wezenlijke rol. In het binnenkort  
te verschijnen advies *'Aansprekend opvoeden'* doet de RMO de volgende aanbeve-  
lingen:

- Jongeren willen dat er volwassenen in de buurt zijn die zich persoonlijk en  
constructief met hen bemoeien. Dat vraagt om persoonlijke nabijheid en  
gekendheid, betrokkenheid en identificatie. Voorkom anonieme grootschalige  
organisaties, scholen en ontmoetingsplekken voor kinderen en jongeren;
- Laat zowel jongeren als opvoeders invloed uitoefenen op de dagelijkse gang  
van zaken in hun wereld. Zeggenschap over de eigen omgeving hoort in deze  
tijd. 'Sturing door dialoog' zou het adagium moeten zijn, ook in opvoedings-  
instellingen. Dat lukt als organisaties en instellingen overzichtelijk zijn. Dan  
kun je gedragscodes afspreken. Hetzelfde recept geldt voor verenigingen en  
voor de horeca.

### *Achterblijvers*

Specifiek sociaal beleid blijft nodig naast het algemene beleid dat de RMO  
adviseert. Met name is aandacht nodig voor de ongeveer 60.000 sociaal kwets-  
bare mensen, zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau die benoemt. Het zijn  
verkommerden en verloederden, thuislozen en mishandelde en verwaarloosde  
jongeren, die het vertrouwen in overheden, hulpverlening en soms zichzelf,  
volledig zijn verloren. In het advies *'Kwetsbaar in kwadraat'* doet de RMO de  
volgende aanbeveling:

- Vorm zogenaamde S-teams, dwars door bestaande organisaties heen. Zij  
bieden medewerkers de mogelijkheid om allerlei probleemaspecten tegelijk  
en integraal aan te pakken. Zo groeit de wereld van de instellingen naar de  
leefwereld van sociaal kwetsbare mensen toe.

Deze voorbeelden illustreren de kernboodschap van deze sociale agende *'Zoek de  
menselijke maat in de publieke sector'*.



# Adviezen van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

1. Vereenzaming in de samenleving.  
ISBN 90-399-1289-0
2. Stedelijke vernieuwing.  
ISBN 90-399-1357-9
3. Werkeloos toezien?  
ISBN 90-399-1302-1  
Activering van langdurig werklozen (Hoofdlijn advies)  
(als set met advies verkrijgbaar)  
ISBN 90-399-1301-3
4. Kwaliteit in de buurt.  
ISBN 90-399-1456-7
5. Uitsluitend vrijwillig!?  
ISBN 90-399-1460-5  
Op zoek naar eigen kracht. Vrijwilligerswerk en burgerschap  
onder minderheden. (Achtergrondstudie)  
ISBN 90-399-1459-1
6. Verantwoordelijkheid en perspectief.  
ISBN 90-399-1532-6  
Cijfers omtrent geweld. (Achtergrondstudies)  
ISBN 90-399-1542-3
7. Integratie in perspectief.  
ISBN 90-399-1533-4  
De positionering van het Nederlandse minderhedenbeleid in  
vergelijkend perspectief. (Achtergrondstudies)  
ISBN 90-399-1534-2
8. Arbeid en zorg.  
Reactie op de kabinetsnota *Op weg naar een nieuw evenwicht tussen  
arbeid en zorg.*  
ISBN 90-399-1629-2
9. Nationale Identiteit in Nederland. Internationalisering en nationale  
identiteit.  
ISBN 90-399-1694-2

10. Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers.  
ISBN 90-399-1706-X
11. Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur.  
ISBN 90-1209-062-8
12. Alert op vrijwilligers.  
ISBN 90-1209-073-3
13. Wonen in de 21e eeuw.  
ISBN 90-1209-064-4
14. Van discriminatie naar diversiteit.  
ISBN 90-1209-081-4
15. Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren.  
ISBN 90-1209-063-6
16. Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen.  
ISBN 90-1209-067-9